PRB 05-14E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

CANADA POST CORPORATION AS A PROVIDER OF FINANCIAL AND GOVERNMENT SERVICES: THE WAY OF THE FUTURE?

Philippe Le Goff
Economics Division

25 July 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

CANADA POST CORPORATION: YESTERDAY, TODAY AND TOMORROW 4

A. Overview 4

B. A Previous Transformation 5

C. A Profitable Crown Corporation 6

D. A Corporation at a Crossroads 7
1. Alternative Electronic Products 7
2. National and International Competition 8

THE POSTAL BANK IN EUROPE: ONE COMMON IDEA, DIFFERENT NATIONAL EXPERIENCES 10

A. The Banking Model 12
1. Germany 12
2. Netherlands 12
3. United Kingdom 13

B. The State Enterprise Model: Italy 14

REDEFINING CANADA POST'S MANDATE 16

A. Social Mandate: Operating a Unique Network to Serve Canadians 16

B. A Way of Counterbalancing Future Bank Mergers? 18

CONCLUSION: A POSTAL BANK – WHY AND HOW? 20

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA POST CORPORATION AS A PROVIDER OF FINANCIAL AND GOVERNMENT SERVICES: THE WAY OF THE FUTURE?

INTRODUCTION

In recent years, the idea of closing post offices, especially in rural communities, has resurfaced periodically in Canada, both in local media and in the House of Commons. Whether these are actual plans or just rumours (it should be remembered that a moratorium has been in effect since 1994),[1] history has shown that most parliamentarians are quick to defend this institution, which is the federal government's only presence in many communities.

However, rumours of post office closures may turn out to be true in the future. Despite its profitability, Canada Post is, in its own words, "at a crossroads." In its 2004 annual report, Canada Post states that the costs of the retail network in rural Canada continue to grow at or above the rate of inflation, and that while Canada Post is committed to providing service in rural Canada, the high cost of maintaining this network as it exists today continues to put pressure on the corporation's financial resources. The urban post office network is largely a network of private-sector outlets (75%), while the rural post office network remains almost entirely corporately owned and operated (82%).[2]

Canada Post is well aware of the need to adjust to the new reality of the postal world, candidly acknowledging that its business model is now starting to show signs of vulnerability and that "technological diversion" of lettermail volumes to electronic alternatives is outpacing the business model's ability to accommodate the impacts.[3] In addition, the

---

(1) On 17 February 1994, the government placed an indefinite moratorium on all proposals to close rural and small-town post offices in Canada, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/hansard-e/35-1/036_94-03-14/036RP1E.html.

(2) Today, Canada Post has the most extensive retail network in Canada, with approximately 6,700 full-service outlets and 16,700 stamp retailers.

(3) Canada Post Corporation, *2004 Annual Report*, 2005, p. 41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-00077/

diversification strategy that has sustained the business and the cross-subsidization of universal postal service in recent years is itself under attack. On one hand, Canada Post is dealing with a situation that is typical for Crown corporations that must balance the demands of fulfilling a social mandate with the imperatives of operating a business. On the other hand, the situation is new in the sense that in the most lucrative market niches (courier services, direct marketing and logistics), Canada Post is up against competition from international corporations with more diversified bases. Because of the global consolidation of the industry, international competitors[4] use their considerable size and reach to put pressure on competing services and rates.

Nevertheless, the challenge of maintaining universal postal service is common to all countries; and from that perspective, the recent experience of some European postal administrations might help Canada Post cope with its present challenges.

In the mid-1980s, postal administrations in a number of European countries underwent, to varying degrees, modernization, rationalization, transformation or privatization to improve their profitability and minimize state subsidies. In every case, the issue of maintaining a network of local post offices was at the centre of the debate. In retrospect, it seems clear that the changes experienced by some European postal administrations were beneficial and that in a number of countries, the survival of universal postal service is attributable to the cross-subsidization made possible by the addition of new products, related services and, in particular, a wide range of financial services.

Unlike Canada Post and the United States Postal Service,[5] major European postal administrations do not regard the erosion of lettermail volumes,[6] prevalent throughout the Western world, as necessarily a negative trend. In their view, the postal services market is simply continuing to evolve toward a one-way distribution system and thus away from the more traditional model of two-way communication.

---

(4) The literature refers to the major integrators: FedEx, UPS, DHL and TNT.

(5) Canada Post Corporation (2005).

(6) While volumes are declining, the number of addresses in Canada continues to rise, which lowers the number of mail items per delivery point, or mail density, and increases delivery costs.

For the European Commission, the architect of the liberalization of European postal markets,[7] it is clear that postal service providers are increasingly becoming modern, complex industrial organizations that take advantage of technological advances to offer consumers new types of more innovative, personalized, value-added services. An example of this evolution is the central role played by postal administrations in the booming on-line shopping market. Along with other media, the postal network is now a key player in delivering information and merchandise to consumers. In this new environment, market forces are creating the conditions needed to increase the value of the mail medium. In view of these prospects for growth, the European Commission considers the image of mail as a disappearing medium to be outdated.

This difference in outlook between North American postal administrations, still largely confined to their traditional role, and their more forward-looking, globalized European counterparts is fundamental. It is attributable to many different factors, notably the impetus provided by the prospect of complete liberalization of postal activities across the European Union by 2009.

The present publication is intended to foster a debate on alternatives that might lead to better use of the Canadian postal network, a use that could help Canada Post cope with international competition and fulfil its "social" mandate as well. As an exploratory suggestion, the publication explores the idea of gradually transforming Canada Post by adding the services of a state-run postal bank, or a one-stop outlet for various non-postal government services, or both. It begins with a general description of Canada Post's situation. The second part fleshes out the idea of a postal bank with an overview of the situation in four European countries; it notes that in Italy and, to a lesser extent, the United Kingdom, the postal administration also provides some government services on a "contractual" basis. The last part focuses on certain structural components of the Canadian dynamic that might drive or deflect Canada Post's redeployment toward a model similar to that of European postal services.

---

(7) Directive 97/67/CE provides a regulatory framework for postal services in Europe. Since the establishment of the domestic postal market is important for the European Union's economic and social cohesion, the directive both upholds the rights and obligations of universal service providers and guarantees a free market for postal services.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA POST CORPORATION: YESTERDAY, TODAY AND TOMORROW

A. Overview

Canada Post Corporation – also known as Canada Post Group – is a federal Crown corporation. It was established by the *Canada Post Corporation Act* on 16 October 1981. Canada Post collects, processes and delivers over 10 billion pieces of mail a year throughout Canada and between Canada and more than 200 postal administrations around the world. It serves approximately 14 million urban and rural addresses in Canada. Canada Post's products and services are sold through a network of just under 24,000 retail outlets. It is the 40th-largest corporation in Canada in terms of gross revenue, and the 7th-largest employer.

Canada Post Corporation, which is responsible for traditional postal operations, is the principal component of the Canada Post Group, which also includes Purolator Courier Ltd., epost, Innovapost, Progistix Solutions Inc. and Intelcom Courrier Canada Inc.

- *Purolator Courier Ltd.* is part of the overnight courier industry in Canada. It employs more than 12,500 people and processes over 5.5 million items each week. Canada Post holds 90.5% of Purolator's common shares.

- *epost* is an on-line electronic bill presentment and payment service that enables Canadian companies and individuals to send and receive electronic mail, send out and pay bills, and send out special advertisements in a private, secure environment. The service is available through a number of handy access points, including the epost Web site, financial institutions' on-line banking sites, and some Web portals.

- *Innovapost*® provides information systems and information technology services and e-commerce solutions to the Canada Post Group, its customers and other postal administrations around the world. Canada Post Corporation is its majority shareholder (51%), and CGI Group holds the remaining shares.

- *Progistix Solutions Inc.* is the largest Canadian-owned third-party logistics company in Canada. It designs and deploys customized supply and logistics solutions.

- *Intelcom Courrier Canada Inc.* is a leader in the local, regional and national courier industry.

- *Canada Post International Ltd.* markets Canadian postal technology, expertise and business processes in the international postal consultancy market. It owns 100% of Nieuwe Post Nederlandse Antillen N.V., which operates a postal and banking concession in the Netherlands Antilles.

In partnership with the French postal administration, Canada Post continues to develop and market *PosteCS*®, a secure document delivery and e-messaging solution that helps businesses to communicate privately and confidentially over the Internet. It allows customized applications to be built and integrated with existing corporate e-business systems and legacy applications.

Along with 20 major postal administrations, Canada Post is also a shareholder of International Post Corporation (IPC), based in Brussels, Belgium. IPC's mission is to actively promote the development and improvement of international postal service.

B. A Previous Transformation

On 14 April 1981, the Canadian House of Commons passed the *Canada Post Corporation Act* to turn the postal service from a department into a Crown corporation.

For the government of the day, a complete overhaul of the Canadian postal administration had become necessary because of the steady deterioration in the quality of service during the decades preceding the legislation. Serious disputes between the department and its employees, which led to a number of strikes that brought postal service to a standstill, were among the factors that contributed to the decline in the quality of service. In a context that favoured the organization of public service workers in the 1970s, the postal workers union waged an intense struggle for better working conditions in an environment that was being transformed by the mechanization and automation of mail processing. Administration of the department was made more complex by factors such as worker demands, a serious annual deficit that climbed to $600 million in 1981, and an increasingly competitive market.

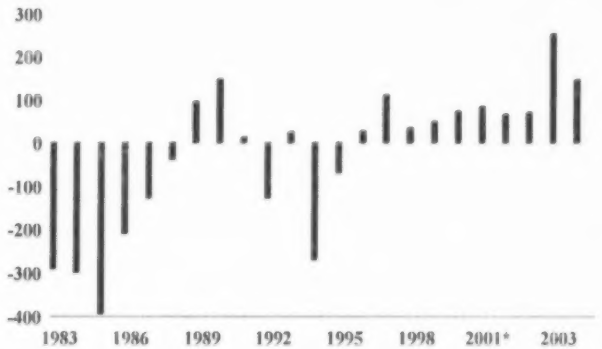
The federal government's top priority was to give the new postal administration the autonomy required to develop business objectives that would make postal services self-sufficient in Canada and improve labour relations and service. Among the changes that made it possible to achieve these new business objectives were the franchising of postal outlets, the privatization of other services, rate increases, the closure of post offices (especially in rural areas), technology development and use, and the penetration of new markets (e.g., the acquisition of Purolator in 1993). As a result, in 1989 Canada Post made its first profit since 1957.

C. A Profitable Crown Corporation

Today, Canada Post is a profitable organization that carries out its mission without public funding, except for about $60 million a year to deliver postage-free parliamentary mail and provide service to blind people and to northern communities.[8] In view of Canada's geography and the fact that Canada Post does not sell financial services, this self-sufficiency is remarkable. Even today, postal administrations in many countries receive government assistance or tax breaks[9] (e.g., Spain, France, Japan and Norway) or are financially compensated for maintaining an unprofitable universal postal service (e.g., the United Kingdom, Sweden).

In 2004, Canada Post made a profit for the tenth consecutive year. Its consolidated net after-tax income was $147 million for the year ended 31 December 2004. It is worth noting that Canada Post has had to pay federal income tax since 1994. It also pays provincial and corporate taxes.

Figure 1: Canada Post Corporation
Net Profit (millions of dollars)



* Since 1 January 2002, its financial year has been the calendar year.

Source: Canada Post Corporation.

(8) *2005-2006 Main Estimates*, Treasury Board of Canada Secretariat. There is also a $150-million payment for the introduction of the Canada Post pension plan during the transition period.

(9) Postal Services Commission, *Post Office Networks Abroad*, London, December 2003.

In addition to paying taxes to its shareholder (the federal government), Canada Post also pays a dividend. On the basis of its financial performance in the preceding year, Canada Post declared and paid dividends of $63 million and $59 million to the Canadian government in 2004 and 2005 respectively.

D. A Corporation at a Crossroads

Canada Post's strong performance is no reason to ignore the truism that the past does not guarantee the future. John McCallum, the minister responsible for the Crown corporation, noted as much when the 2004 annual report showing a solid financial performance was tabled: "There are many challenges facing the corporation in the coming years and now is the time to prepare to meet those challenges."

Nearly 25 years after it became a Crown corporation, Canada Post is, according to some observers, ripe for another transformation.(10) That transformation is needed for the reasons given below.

1. Alternative Electronic Products

The steady decline in mail volumes is the most serious threat to Canada Post's future profitability under its current business model. Most of the blame for this 1-3% annual decrease in traditional mail volumes in industrialized countries lies with alternative electronic products. The shrinkage has been hastened by large corporations' growing use of bill consolidation, where two or more operating divisions send out combined bills, thereby reducing the number of items mailed. Technological advances are making e-commerce simpler, more secure and less expensive for both businesses and their customers. Canada Post believes that more than 75% of the information currently being sent by mail in Canada is now available on-line.

In response to this development, many postal administrations have ventured into electronic postal services. Canada Post believes that its epost service has significant growth potential as businesses take advantage of the opportunities that electronic communications provide for cutting costs and increasing operational efficiency.

---

(10) Georges Clermont, "Competitive challenges: The new postal world," in Sylvain Bacon and Michael S. Coughlin, eds., *The Postal Project Volume 1: Pushing the Envelope: Achieving High Performance in A Competitive Postal Environment*, Montgomery Research and Accenture, May 2004, http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2445.

In July 2004, epost acquired the webdoxs service, thereby advancing the electronic bill presentment and payment market in Canada with a registered user base of over 1.6 million. As a result of the webdoxs acquisition, epost's electronic transactions have increased fourfold on a monthly basis since the beginning of 2004. On the other hand, electronic postal services, despite their growth, have not proven to be significant revenue generators.[11] This is reflected in the fact that the combined operating revenue of the group composed of *epost*, *Innovapost* and *Canada Post International Ltd.* was $192 million in 2004, down $18 million from 2003. Moreover, the group lost $8 million in 2004. Canada Post nevertheless expects this group of innovative services to reach profitability by 2007.

In 2004, this segment of the corporation accounted for less than 3% of consolidated operating revenue, compared with 46% for traditional postal services. Parcel and courier services, including Purolator, made up 32% of Canada Post's operating revenue, and advertising services (Admail) made up 11%.

2. National and International Competition

The other major challenge that Canada Post has to address is globalization. The international market today is dominated by corporations with a diversified service portfolio. These organizations are notable for their influence on technological development, their brand-name recognition – often the reference brand in the industry – and their ability to take advantage of the size and density of major international markets. They have increased their size and reach through acquisitions, mergers and partnerships with courier services, air cargo firms, logistics companies and surface courier services in Asia, Europe and North America. Their goal is total control of international networks, which would ensure superior quality control from pick-up to final destination. This global consolidation of the industry is pushing some national postal administrations to the wall as international shipping firms put pressure on competing services and rates.

The new international playing field is making the postal business increasingly demanding for a national operator such as Canada Post, which must also compete with a multitude of local and regional companies. This situation is not unlike that of the air transportation industry: national airlines went through a consolidation phase a number of years ago just as the most lucrative markets were grabbed by discount airlines with flatter organizational structures.

---

(11) *Ibid.*

To illustrate the scope of the coming change, some observers are predicting that, as in the airline industry, the European Union may have only a few large postal service operators in a few years' time. Georges Clermont,[12] a former CEO of Canada Post, has not ventured that far, but he does note that a number of European postal administrations have already admitted publicly that it will be difficult, if not impossible, to operate alone in such a competitive market. Consequently, the postal administrations will have to form partnerships or make acquisitions.[13] The ones that are legally able to do so will have to pursue growth outside their traditional business and outside their national boundaries. This growth will be essential if they are to generate or attract the capital to make the investments needed to remain competitive in cost and quality of service.

In Canada and the United States, in tandem with globalization, the ongoing integration of the North American market is increasing the need for companies with an international dimension. While Canada Post has a wide range of services domestically, its international presence remains limited. This shortcoming makes the Canada Post Group more dependent on its competitors for international shipping. In addition, several international operators have made sizable investments to expand their retail and on-line presence and are therefore able to reach the small business and individual sector, which is the source of much of Canada Post's business.

Clearly, then, Canada Post will have to move farther away from the comfortable state monopoly model,[14] which dominates the national market and can depend on economic and population growth to justify having an extensive network of retail outlets and post offices, with their high fixed costs. A number of observers are concerned that it will soon be impossible to guarantee affordable universal postal service unless postal administrations are given a more commercial mission and can take advantage of these competitive services to a greater extent.

Canada Post is realistic about the challenges it faces and is currently reviewing its retail strategy to clarify and improve the level of access to services that customers can expect, while at the same time exploring ways of making the retail sales network more efficient and

---

(12) *Ibid.*

(13) Some major European postal administrations (Germany, France, Netherlands, United Kingdom) now operate in the North American market, either directly or through subsidiaries that have strategic alliances with the major logistics operators (UPS, FedEx, DHL and TNT).

(14) Sylvain Bacon and Michael S. Coughlin, "Achieving High Performance in A Competitive Postal Environment," in Bacon and Coughlin (2004), http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2443.

more profitable. It remains to be seen whether better management of the processes, systems and networks with no change in the current business model will be enough to meet the coming challenges. The answer in some quarters is no. To survive in tomorrow's world, postal administrations will have to change.[15] However, it is not clear whether Canada Post's current legislation gives it the latitude to make the required choices to exploit growth opportunities (e.g., financial services) outside its traditional business (diversification) and beyond national boundaries (globalization).

THE POSTAL BANK IN EUROPE: ONE COMMON IDEA, DIFFERENT NATIONAL EXPERIENCES

Postal banks and their many national variants[16] are part of the everyday lives of millions of Europeans, who for decades have depended on them for a wide variety of services.[17] Yet they are almost unknown in North America, where the idea of using a highly localized outlet network to combine and distribute financial and postal services has never taken root for historical, sociological and economic reasons. In North America, postal services and financial services have basically evolved on parallel tracks.

Originally, the financial operations of European postal systems were limited to two well-defined activities:[18] receipt of deposits, and payment services. The idea was to provide uncomplicated financial services to a modest customer base through a network of outlets in local communities. In other words, postal financial services were to serve as a sort of social bank. This social function of postal financial services gained currency in most countries during the 20th century.[19]

---

(15) *Ibid.*

(16) Postal banks are not exclusive to Europe; they exist in Japan, New Zealand and other countries.

(17) In Europe, postal financial services emerged during different periods. In France, the introduction of the first *bank* accounts that could be opened with a fairly small amount of money dates back to 1918, but such accounts did not become widespread until after World War II. The distribution of free cheques was intended to familiarize French citizens with banking, and it had a lasting effect on their payment habits. In the United Kingdom, the postal payment service, National Giro, was created in the late 1960s, well after the Post Office Saving Bank (later National Savings), established in 1861. The Dutch equivalent was formed in 1881, and the postal payment and funds transfer system was introduced in 1918. In Germany, the postal administration's involvement in the financial industry dates back to 1908, when the first postal payment service was created.

(18) Adderrahim Doulazmi, "Les banques postales en Europe : vers la banalisation?" *Revue d'économie financière*, No. 78, March 2005.

(19) This period coincides with the development of caisses populaires and credit unions in Canada.

However, the missions given to postal networks, institutionally or otherwise – whether they were to provide universal banking service for the purpose of offsetting the shortcomings of traditional banks, or to participate in regional development – eventually led to serious financial problems. For postal administrations that remained exclusively in their traditional roles, these difficulties were quickly exacerbated by a liberalizing trend that reduced the revenue from lettermail monopolies.

The liberalization of the postal industry, particularly with regard to the shipment of parcels and lettermail, rekindled interest in financial services, which have played a big part in the survival of the postal system. As a result, we are seeing a growing shift in the strategies of postal operators toward the financial services business in various forms (partnerships, new subsidiaries, etc.). In a few decades, European postal banks changed from relatively passive deposit and payment institutions to high-profile distributors of financial products. For example, the French postal administration today derives 23% of its gross earnings from the sale of financial services; for its German counterpart, Deutsche Post World Net and its Postbank subsidiary, the figure is 19%.[20]

Despite the cachet of modernity that the integration of postal and financial services may have for North American observers, the postal bank is continuing to evolve still further in most European countries. The 2009 deadline for the complete liberalization of the European postal market, combined with the consolidation of the European banking sector, is generating a strong strategic shift and a continual repositioning of European postal administrations and banks. Although the system is in a constant state of flux, there are two main models for postal operators' entry into the financial services sector: the banking model and the state enterprise model. Each has features that may be of interest to Canada Post, since it is attempting to make maximum use of its postal network assets while diversifying its operations and product lines.

The next two sections of this publication describe the two main "families" of postal banks in Europe, tracing the history of postal financial services in four countries: Germany, Italy, the Netherlands and the United Kingdom. While these stories have the same starting point – the establishment of savings banks and postal payment systems – each one reflects specific strategic and institutional choices consistent with the history of the country in question. This finding suggests that a Canadian solution can be found, and that it makes sense for Canada to consider establishing a postal bank in order to breathe new life into its national postal administration.

---

(20) Canada Post Corporation (2005).

A. The Banking Model

1. Germany

On the European banking scene, Germany's Postbank (postal bank) is certainly the most mature model of a postal bank. It was formed in 1989, when a reform of the federal post and telecommunications administration spawned three public enterprises: Deutsche Post, Deutsche Telekom and Postbank. Six years later, it became a full-fledged bank and, through a cooperative agreement with Deutsche Post, enjoyed exclusive access to the postal network for the distribution of its products. However, differences arose between the two parties concerning the allocation of network costs, which led Deutsche Bank to take control of Postbank in 1999. Since then, Postbank has been a private limited company (i.e., a company with shares) owned by Deutsche Post, from which it had been separated in the 1989 reorganization.

In 2000, Postbank acquired the DSL bank, thus becoming one of the ten largest German banks in terms of total assets.[21] Its estimated share of the retail banking market in 2004 was 9%. Postbank is also the second-largest bank in Germany in number of business clients. Truly a full-service bank, Postbank offers its 12.2 million customers a full range of banking services.

As a retail bank, Postbank has the most extensive network in Germany, with 9,000 outlets, ten times more than Deutsche Bank, the leading German bank. There is also considerable potential to expand its clientele, as 80% of the 2 to 3 million people who use post offices each day are not Postbank customers. In short, Germany's postal bank is developing a universal bank strategy by positioning itself in every niche in the banking industry. The pervasiveness of the postal network and Postbank's powerful brand image make it a formidable competitor for Germany's commercial banks, which are already being battered by competition from savings banks and regional banks.

2. Netherlands

At an early stage in their existence, the Netherlands' postal financial services became completely absorbed into a major banking and insurance conglomerate. The Dutch Postbank was born from the 1986 merger between the postal savings bank and the Dutch postal

---

(21) Listed on the stock exchange since June 2004, the German Postbank reported total assets of €180 billion in the first quarter of 2005 and generated a before-tax profit of €624 million in 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cheque service. It became a private limited company with the State as its only shareholder. However, its growth was limited by law: it was prohibited from having offices outside the Netherlands, making loans in foreign currencies, selling investment funds or offering insurance products.

In 1989, those restrictions were lifted when Postbank merged with NMB Bank, one of the Netherlands' largest commercial banks. They complemented one another almost perfectly: Postbank was strong in consumer banking, and NMB was well established in the business market and was active internationally. An additional step was taken in 1991 in anticipation of the 1993 inauguration of the Single European Market: NMB Postbank merged with the Netherlands' largest insurance company, Nationale Nederlanden, to form the ING Group. At the same time, the State's share of the new conglomerate's capital was reduced to less than 1%.

Within the new group, the Postbank brand was retained, and even promoted, because it was an image that customers trusted. The range of products was expanded to include every aspect of personal banking (chequing accounts, credit cards, savings products, home ownership savings plans, consumer credit, travel and general insurance, pension products, financial advice, bill and tax payment, various administrative procedures, etc.) and business banking (management of payment instruments, investment credit, mortgage loans, leasing, etc.).

To distribute its products, Postbank relies on a very effective strategy that ensures that nearly 60% of Dutch households are its customers. This strategy relies primarily on the contractual relationship that Postbank established in 1991 with its post office network, Postkantoren (a 50-50 subsidiary of Postbank and TPG, the Dutch postal administration). Postkantoren serves 16 million residents and has about 2,000 outlets, including more than 1,600 postal agencies in grocery stores and other small retail operations. Postbank has exclusive access to the Postkantoren network, which cannot distribute other (i.e., non-Postbank) financial products. Postbank, however, may distribute its products also through other means.

3. United Kingdom

The evolution of postal financial services in the United Kingdom is fairly recent. The postal cheque service, National Giro, was established in 1968. Its purpose was to provide low-income people with a kind of banking service. It experienced considerable difficulty at first, until it specialized in receiving and managing funds deposited by retail stores and became a market leader in that area.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1979, it was renamed Girobank and became an independent branch of the postal service. After its acquisition by Alliance & Leicester in 1990, Girobank confined itself to serving businesses (mostly retail). Individual customers were transferred to the group's Personal Financial Services division. In 2003, the various commercial banks in the group were combined under a single brand name, Alliance & Leicester Commercial Bank. The latter provides a broad array of business services: cash and cheque management, commercial loans, bill payment, international transactions, deposit accounts, asset management, etc. The group continues to distribute its products through the Post Office, a wholly owned subsidiary of the British postal administration, the Royal Mail, which has nearly 17,000 retail outlets (90% of which are postal agencies, mostly in stores) serving 60 million people.

In the personal financial services area, the Post Office also formed a partnership with the Bank of Ireland; in late 2003, they established a joint venture to market personal loans, savings accounts, credit cards, insurance, mortgage loans and other products under the Post Office brand name. The products are distributed through the network of postal agencies, and also via telephone and the Internet. In the area of consumer credit, the Post Office is aiming for a market share of 2.5-5% in the next few years. By opening up its network to banking partners, the British postal administration is taking a new approach to the delivery of financial services, an approach that relies on the power of the Post Office brand name and benefits from an extensive multi-service network that reaches a large pool of potential customers.

In addition to traditional mail services and financial services, the Post Office offers a plethora of products and services: payment of utility and other bills (water, power, gas, telephone, etc.), receipt of family allowance and other government benefit payments, and sale of telephone cards, amusement park tickets and even flowers and chocolates. The network also provides many government-related services, such as receipt of passport and driver's licence applications, distribution of automobile stickers, and receipt of television licence fees.

B. The State Enterprise Model: Italy

The Italian postal administration (Poste Italiane) is the country's leading employer, with 151,000 employees, and one of its ten largest corporations in terms of gross earnings (€9 billion in 2004). It made a consolidated net profit of €236 million in 2004, its third consecutive year in the black.

Since 1998, the Italian postal administration has been a limited company whose only shareholder is the State. Today, postal financial services, known as Bancoposta since 2000, form one of the enterprise's divisions and account for a major portion of its gross revenue (44% in 2004). A more ambitious project to create a completely separate entity was dropped, primarily because of opposition from unions and the banking community.

The Italian postal network has nearly 14,000 corporately owned outlets (as opposed to postal agencies) and competes effectively with traditional banks by offering services at a much lower cost. In the space of four years, more than 4 million Italians have opened a postal account. Bancoposta is a transactional bank (i.e., it performs transactions for its customers, but it does not provide financial advice), but its range of products is limited and only for individuals and businesses:

- retail banking: current accounts, credit cards, money transfers, savings products, life insurance, personal loans, mortgage loans, on-line banking;
- banking for businesses and public institutions: postal transfers, payment cards.

Credit is provided through partnerships. Bancoposta has formed many non-exclusive partnerships with banks, the largest of which is Deutsche Bank Italia (in consumer and real estate credit). It also has a cooperative arrangement with Crédit Suisse. A commission paid by partners for the distribution of their products is set in advance and renegotiated periodically.

Unlike other European postal administrations, Bancoposta has a young customer base, primarily due to its unique, inexpensive service; 40% of its customers are between 17 and 35. It has become the largest Italian bank in number of outlets, the fourth-largest in number of accounts, and the eighth-largest in deposit holdings (€212 billion). It also distributes its own products – simple products such as conventional savings and payment instruments – and the more "sophisticated" products of other banks, such as credit, bank cards and insurance. Since 2001, it has been legally entitled to operate in the investment services area. Bancoposta's competitive advantages in the form of an extensive outlet network and a broad customer base make it a heavyweight in the Italian banking industry, which is just entering the consolidation phase.

The unique aspect of the Italian postal administration is that in addition to providing financial and postal services, it is gradually becoming a leading player in the delivery of government services, with the stated objective of going farther than its British counterpart. While the Italian government wants to develop its on-line services, it is also aware of the need to continue providing services to the public by more traditional means. The postal administration and its outlet network are perfect partners for that purpose. Moreover, just as the Italian government is interested in contracting out the delivery of non-strategic services in order to reduce its budget deficit, the postal administration is attempting to fully exploit its potential as a one-stop access point, having made major technological investments and undertaken a number of projects in recent years so that it will be able to provide government services (e.g., passports and other official documents) on-line and at a low cost.

In short, delivering government services under contract gives postal administrations a unique opportunity to reinvent themselves and make use of assets that will enable them to meet the many demands and requirements (quality of service, number of outlets, secure communications, multimodal services, etc.) inherent in providing services to the public (consumers, citizens and businesses).

REDEFINING CANADA POST'S MANDATE

This section focuses on two major themes that are crucial from the standpoint of redefining Canada Post's mission to include a socio-economic mandate combining financial services and selected government services – as a major partner in the Service Canada Initiative, for example.

A. Social Mandate: Operating a Unique Network to Serve Canadians

At a time when political institutions and governments have to cope with a certain amount of cynicism on the part of large segments of the population, the State today has to find ways of reaching its citizens in order to meet their complex expectations in a society where efficiency and effectiveness tend to be the predominant criteria for any form of action. Continual advances in the quality of private services is forcing public services to look for more flexible, suitable and versatile ways of performing their functions.

Since local access will be a quality-of-service value in the future, the network of post offices and postal outlets is an extraordinary asset that could provide Canadians with the services they expect, as long as it is able to keep pace with changing work, recreation and shopping habits. With the current emphasis on doing everything electronically (mail, payments and financial transactions), some observers question the wisdom of retaining an extensive network of postal service outlets, whose profitability is eroded by the operating costs of branches in sparsely populated areas. Some will say bluntly that the network is obsolete.

Nevertheless, service outlets will always have their advocates and will continue to play a complementary role – in some cases, an irreplaceable one – relative to electronic services. During the 2002 hearings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce concerning bank mergers, some consumers of financial services told the Committee that access to a range of services and service providers by residents of all regions of Canada should be considered in the context of any particular bank merger proposal. They stressed that convenience, quality and competitive pricing must be safeguarded, and noted that the convenience of electronic banking comes at additional cost and may not completely replace the need for personal interaction.(22)

Moreover, according to the Retail Council of Canada:

> Retailers are regular and heavy users of local banking services. … They are essential to the day-to-day operation of a retail business. … In smaller communities the loss of a local branch would force retailers to travel substantial distances for financial services that can only be done face-to-face … .(23)

Hence, what some people may see today as a cost may become an asset tomorrow.(24) As in the case of some European countries, the Canadian postal network might end up forming the backbone of a network of multimodal one-stop service outlets, since it is unquestionably in the best position to develop service delivery to the public at the local level,

---

(22) Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Competition in the Public Interest: Large Bank Mergers in Canada*, Sixth Report, December 2002, http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-e/bank-e/rep-e/rep06dec02-e.htm.

(23) *Ibid.*

(24) Postal administrations around the world have much larger outlet networks than financial institutions do.

especially in rural and suburban areas, where government and other public services need to be made more accessible.[25]

When the Service Canada Initiative pilot project was launched in 1999, 156 satellite access centres[26] were installed in post offices,[27] and they were moderately successful. However, the project ended in January 2004.[28] Now that the federal government has revived the Service Canada Initiative on a larger scale in the 2005 budget, it would certainly make sense to re-examine the role that the postal network might play in delivering public services, especially transactional ones. Since one of the objectives of the Service Canada Initiative is to save money for the government, it would be counterproductive to build a parallel network.

B. A Way of Counterbalancing Future Bank Mergers?

It would undoubtedly be a formidable political, economic and legal challenge for the Canadian government to transform Canada Post into a postal bank offering a range of financial services whose scope would depend on government decisions. Moreover, such a move would quickly draw vociferous arguments from Canadian financial circles about unfair competition.

As readers will recall, courier companies protested loudly when Canada Post acquired Purolator in 1993. Canada Post was immediately accused of using its lettermail monopoly to subsidize its competitive operations. Since then, monitoring mechanisms have been

---

(25) Canada Post continues to maintain the most extensive retail network in Canada with approximately 6,700 full-service outlets and approximately 16,700 stamp retailers. Documents and parcels are processed through 23 urban sorting plants and approximately 500 letter carrier depots, using approximately 6,800 vehicles, for delivery to 13.8 million commercial and residential addresses in Canada. This extensive retail and delivery network provides for access to, and delivery of, numerous postal, retail, commercial, financial and government products and services. (Canada Post Corporation [2005], p. 31.)

(26) These *satellite access centres* are equipped with Internet computers and have a limited list of frequently requested forms and publications. Staff assistance is available to clients on an "as available" basis.

(27) Service Canada, *2002-2003 Annual Report*.

(28) The Service Canada Initiative was intended to provide Canadians with one-stop access (in person, by telephone and on the Internet) to federal government services. The 156-site Canada Post satellite access centre network was made possible by leveraging investments from Industry Canada's Community Access Program for 124 sites, as well as through contributions from the Rural Secretariat for 20 rural sites and initial Treasury Board Secretariat investments in 12 rural sites. The two-year agreement between Human Resources Development Canada and Canada Post for the 156-site satellite access centre network expired on 31 December 2003. After a mapping exercise to plot the distribution of federal points of presence and Community Access Program sites against Canada's population, and a review of client demand for assisted services across the Service Canada network, the partners agreed in January 2004 to withdraw Service Canada services from the 156 Canada Post satellite access centre sites.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

introduced to ensure that it does not cross-subsidize its competitive services group or any other combination of competitive services with revenues from its exclusive operations.

In any case, the emergence of a strong new player in the personal and/or business financial services market could be seen as a disruptive factor contrary to the interests of established financial institutions. Some might regard such an initiative as poor economic policy because it does not meet the needs of Canadian industry, which is lobbying for greater consolidation (bank mergers) to address competition on international markets and not for increased fragmentation in the retail banking sector, which would weaken the existing players in the market. The argument could also be made that Canadians should have access to all the financial services they want without state intervention involving the creation of a new competitive entity. Finally, all other things being equal, many people may wonder what the government, as Canada Post's sole shareholder, is doing in the financial services industry, flouting tradition in Canada, which, unlike some European countries, has little experience with government-run banks.

Before opposing this suggested new role for Canada Post, however, the industry would be well advised to wait and see what legal form the new entity might take (e.g., a division within Canada Post, or a totally independent subsidiary or entity) and what its prerogatives and functions might be regarding the sale of financial services (e.g., a financial services producer, or simply a distributor with a separation between product development and marketing).

Clearly, though, whatever model might be selected, the postal network's size will remain an issue, as it has been and still is in most European countries. In Germany, for example, Postbank has access to a network of 9,000 outlets, 10 times more than Deutsche Bank. Similarly, the British Post Office's network consists of nearly 17,000 outlets, more than the four largest banks put together. The same is true in France and Italy, where the scope of the postal network is a considerable asset in the postal operators' strategies on the retail banking markets. Consequently, the issue of exclusive access to the postal network would be raised in short order. Would the new postal bank, whatever its legal form or level of affiliation with the postal operator, be the only financial institution permitted to use the network to distribute its products, or would the network be at the disposal of other financial institutions?

The industry's likely objections concerning the legitimacy and appropriateness of creating a postal bank might be appeased somewhat if the federal government opened the door to bank mergers in the next few years. This would completely change the financial services picture. The new postal bank could take up the slack in markets abandoned by the newly merged banks and thus provide some form of competition, especially in rural areas. There – and also in

other areas – the introduction of a postal bank might improve the level of financial services in markets that today are largely dominated by caisses populaires and credit unions.

CONCLUSION: A POSTAL BANK – WHY AND HOW?

Does Canada need another bank? Canada is not "underbanked," and if its major financial institutions were not meeting consumers' expectations, foreign firms would long ago have taken market share away from them.(29)

At present, the idea of establishing a postal bank underpinned by Canada Post's network is not based primarily on a need to change the banking landscape. Rather, it stems from the growing need to breathe new life into Canada Post so that it can both cope with globalization and guarantee universal postal service, which is a real, if not official, part of its social mandate, particularly in rural areas. With the prospect of even more intense globalization and technological change, Canada Post risks stagnation or even financial losses.

According to two consultants,(30) today's postal administrations can either sink, while continuing to complain about declining mail volumes and electronic alternatives in this world of rapid technological change, or swim, by harnessing new technology, forming new business partnerships, and adopting new ways of doing business to create new products and services that will help them boost their performance and their earnings. From this perspective, the financial services option would seem to be the logical way to ensure the Canadian postal system's viability.

Perhaps, then, Canada Post might be given the means to realize its ambitions. As noted earlier, expanding its financial services(31) would certainly be a controversial option. Moreover, becoming a bank is not a trivial undertaking, and even if Canada Post were to provide financial products only through partnerships with established financial institutions, banking is a complex business which is evolving more and more into a consulting service and requires skilled human resources. Yet others have taken on the challenge with great success.

---

(29) In 2004, the ING Direct bank topped the $15 billion mark in personal deposits in Canada. The largest on-line bank in the country, known for having higher savings account interest rates than the competition, ING surpassed Banque Laurentienne and caught up to HSBC in total personal deposits in just eight years.

(30) Elina Piispanen and Jérôme Vercamear, "Innovation in products and services," in Bacon and Coughlin (2004), http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2470.

(31) Canada Post already offers exchange services for major foreign currencies.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The option of making Canada Post a government services agent, as the postal administration is in the United Kingdom and to a greater extent in Italy, might be just as controversial, in view of the predictable reaction of public service unions; it would also be much less lucrative for Canada Post. In Canada's current circumstances, however, it is the most likely short-term option. It would certainly help reduce the costs of maintaining universal postal service, but it would be of little value in addressing the challenges of globalization and technological change.

In conclusion: apart from the status quo, which is not an option for the future for Canada Post, all other options are still on the table.[32] Accordingly, Canada Post might consider developing a growth-oriented business plan that the federal government could support with an appropriate legislative framework, as it did 25 years ago.

---

(32) A number of options have not been discussed in this report. For example, Canada Post could acquire a Canadian bank, distribute the products of a major foreign bank, or go into partnership with the U.S. Postal Service to form a huge North American postal operator.

PRB 05-14F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES ET LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET GOUVERNEMENTAUX : LA VOIE DE L'AVENIR?

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 25 juillet 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN 4

A. Aperçu 4

B. Rappel historique d'une mutation 5

C. Une société d'État rentable 6

D. Une entreprise à la croisée des chemins 7
1. Les produits électroniques de substitution 8
2. La concurrence nationale et internationale 9

LA BANQUE POSTALE EN EUROPE : UNE IDÉE COMMUNE, DES EXPÉRIENCES NATIONALES DIVERSES 11

A. Le modèle bancaire 13
1. Allemagne 13
2. Pays-Bas 14
3. Royaume-Uni 15

B. Le modèle d'entreprise d'État : l'Italie 16

REDÉFINIR LE MANDAT DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES 18

A. Mandat social : valoriser un réseau unique pour servir les citoyens 18

B. Un contrepoids face à la perspective des fusions bancaires? 21

CONCLUSION : UNE BANQUE POSTALE, POURQUOI ET COMMENT? 22

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES ET LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET GOUVERNEMENTAUX : LA VOIE DE L'AVENIR?

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, la question de la fermeture des bureaux de poste, notamment dans les collectivités rurales, refait surface périodiquement au Canada, aussi bien dans les médias locaux qu'à la Chambre des communes. Qu'il s'agisse d'intentions réelles ou de rumeurs, compte tenu du moratoire en vigueur depuis 1994[1], l'histoire a montré que la plupart des parlementaires montent généralement très rapidement au créneau pour défendre cette institution qui constitue bien souvent la seule présence du gouvernement fédéral dans ces communautés.

Or, il se pourrait bien qu'à l'avenir, les rumeurs de fermeture de bureaux de poste soient fondées. En effet, malgré sa rentabilité, la Société canadienne des postes (SCP) en serait à un « tournant décisif », selon sa propre expression. Dans son rapport annuel 2004, la SCP affirme que les coûts du réseau de vente au détail dans les régions rurales du Canada continuent à croître à un taux égal ou supérieur à l'inflation et que bien que la SCP s'engage à offrir un service dans ces régions, les coûts à la hausse liés au maintien du réseau actuel continuent à exercer de la pression sur les ressources financières de l'entreprise. Soulignons que le réseau des comptoirs postaux urbains est en grande partie un réseau de concessionnaires du secteur privé (75 p. 100), tandis que presque tout le réseau des comptoirs postaux ruraux (82 p. 100) appartient à la SCP[2], qui en assure également la gestion.

---

(1) Le 17 février 1994, le gouvernement décidait d'imposer un moratoire indéfini sur tous les projets de fermeture des bureaux de poste ruraux et des bureaux de poste des petites villes au Canada (http://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/hansard-e/35-1/036_94-03-14/036RP1F.html).

(2) Aujourd'hui, la Société canadienne des postes (SCP) possède le plus vaste réseau de vente au détail au Canada, soit quelque 6 700 comptoirs postaux qui offrent une gamme complète de services postaux et 16 700 détaillants de timbres-poste.

La SCP est bien consciente de la nécessité de s'ajuster à la nouvelle réalité du monde postal, elle qui affirme aujourd'hui sans ambages que son modèle de gestion commence à présenter des signes de vulnérabilité et que, compte tenu du « réacheminement technologique » des volumes de la poste aux lettres vers des solutions électroniques, ce modèle n'a pas la capacité de s'adapter aux répercussions de cette évolution[3]. Qui plus est, la stratégie de diversification qui a assuré la viabilité de l'entreprise et l'interfinancement du service postal universel au cours des dernières années serait elle-même menacée. La situation à laquelle est confrontée la SCP est à la fois typique des sociétés d'État qui doivent concilier les exigences d'un mandat social avec les impératifs d'un mandat commercial. Par contre, la situation est nouvelle dans la mesure où sur les créneaux de marché les plus prometteurs (services de messagerie, marketing direct et logistique), la SCP se heurte à la concurrence de géants mondiaux aux assises plus diversifiées. En effet, le regroupement mondial de l'industrie fait en sorte que des concurrents internationaux[4] se servent de leur envergure et de leur portée considérables pour exercer de la pression sur les tarifs et les services concurrentiels.

Il n'en demeure pas moins que le défi du maintien du service postal universel est commun à tous les pays et, dans cette optique, l'expérience récente de certaines administrations postales européennes pourrait être utile pour aider la SCP à relever les défis auxquels elle est confrontée.

Rappelons que, dès le milieu des années 1980, les administrations postales de plusieurs pays européens ont fait l'objet, à divers degrés, de modernisations, de rationalisations, de transformations ou de privatisations visant à favoriser leur rentabilité et à réduire les subventions de l'État au minimum. Dans tous les cas, la question du maintien d'un réseau de bureaux de poste de proximité a été au cœur des débats. En rétrospective, on peut affirmer que les mutations qu'ont connues certaines administrations postales européennes ont été bénéfiques et que, dans plusieurs pays, le service postal universel doit aujourd'hui son maintien à l'interfinancement rendu possible par l'adjonction de nouveaux produits, de services connexes et notamment d'une vaste gamme de services financiers.

---

(3) SCP, *Rapport annuel 2004*, 2005, p. 41.

(4) La littérature parle des grands intégrateurs que sont FEDEX, UPS, DHL et TNT.

D'ailleurs, contrairement à la SCP et au United States Postal Service[5], les grandes administrations postales européennes ne considèrent pas nécessairement comme une fatalité l'érosion du volume de la poste aux lettres[6], observée partout dans le monde occidental. À leur avis, en effet, le marché des services postaux continue tout simplement d'évoluer vers un système de distribution à sens unique et donc de s'écarter du modèle plus traditionnel de la communication bidirectionnelle.

Pour la Commission européenne, maître d'œuvre de la libéralisation des marchés postaux européens[7], il est clair que les fournisseurs de services postaux deviennent de plus en plus des organisations industrielles modernes et complexes qui profitent des progrès technologiques pour offrir aux consommateurs de nouveaux types de services à valeur ajoutée, plus innovants et taillés sur mesure. Un exemple de cette évolution est le rôle central joué par les administrations postales dans le marché en pleine croissance de l'achat en ligne. Avec d'autres médias, le réseau postal est aujourd'hui un acteur clé de la transmission des informations et des biens au consommateur. Dans ce nouvel environnement les forces du marché créent les conditions voulues pour augmenter la valeur du média courrier. Devant ces perspectives de développement, la Commission européenne est d'avis que l'image du courrier comme média en voie de disparition n'est plus d'actualité.

Cette différence d'état d'esprit entre les administrations postales nord-américaines, encore largement confinées à leur rôle traditionnel, et européennes, plus à l'affût des nouvelles possibilités et davantage mondialisées, est fondamentale. Elle s'explique par de multiples facteurs, dont, sans aucun doute, l'impulsion donnée par la perspective de la libéralisation complète des activités postales à l'échelle de l'Union européenne en 2009.

L'objectif du présent document est de susciter un débat sur les moyens pouvant mener à une meilleure valorisation du réseau postal au Canada. Une valorisation qui permette à la SCP de faire face à la concurrence internationale tout en s'acquittant de son mandat « social ».

---

(5) SCP (2005).

(6) Bien que les volumes diminuent, le nombre d'adresses au Canada continue d'augmenter, ce qui entraîne une réduction du nombre d'articles du courrier par point de remise, ou de la densité du courrier, et une augmentation des coûts de livraison.

(7) La directive 97/67/CE instaure un cadre réglementaire pour les services postaux en Europe. Comme l'établissement du marché intérieur dans le secteur postal est d'une importance avérée pour la cohésion économique et sociale de l'Union européenne, la directive, tout en assurant le respect des obligations et des droits des prestataires du service universel, vise à garantir la libre prestation des services dans le secteur postal.

À titre exploratoire, nous avançons l'idée de la transformation graduelle de la SCP par l'ajout des services d'une banque postale d'État ou d'un guichet unique pour divers services gouvernementaux non postaux, ou des deux. Le document fait d'abord le point sur la situation générale de la SCP. Dans un deuxième temps, il précise la notion de banque postale en donnant un aperçu de la situation dans quatre pays européens et signale le fait qu'en Italie et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni, l'administration postale fournit également en « sous-traitance » certains services gouvernementaux. La dernière partie du document s'intéresse à certains éléments structurants de la dynamique canadienne qui pourraient motiver ou infléchir le redéploiement de la SCP vers un modèle se rapprochant des services postaux européens.

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

A. Aperçu

La SCP – aussi appelée Groupe Postes Canada – est une société d'État fédérale qui a été constituée par la *Loi sur la Société canadienne des postes* le 16 octobre 1981. La SCP assure la cueillette, le traitement et la livraison de plus de 10 milliards de pièces de courrier par an, d'un bout à l'autre du pays et entre le Canada et plus de 200 administrations postales dans le monde entier. Le nombre d'adresses desservies dans les régions urbaines et rurales du Canada dépasse les 14 millions. Les produits et services de la SCP sont commercialisés à l'aide d'un réseau reliant un peu moins de 24 000 points de vente au détail. La SCP est la quarantième entreprise canadienne du point de vue du chiffre d'affaires et le septième employeur au Canada.

La SCP, qui regroupe les activités postales traditionnelles, est la principale composante du *Groupe Postes Canada*, qui comprend également Courrier Purolator ltée, Postel, Innovaposte, Progistix Solutions inc. et Intelcom Courrier Canada inc.

- *Courrier Purolator ltée* fait partie de l'industrie des messageries du jour au lendemain au Canada. Purolator emploie plus de 12 500 personnes et traite plus de 5,5 millions d'articles chaque semaine. La SCP possède 90,5 p. 100 des actions ordinaires de Purolator.

- *Postel* est un service en ligne de paiement et de présentation électronique de factures qui permet aux entreprises et aux particuliers canadiens d'envoyer et de recevoir du courrier électronique, d'envoyer et de payer des factures et d'envoyer des publicités privilégiées, et ce, dans un environnement privé et sécurisé. On peut accéder à ce service à partir de plusieurs points d'accès pratiques, y compris le site Web de Postel, les sites de services bancaires en ligne d'institutions financières et des portails Internet.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- *Innovaposte*[MC] est une organisation qui offre des services en systèmes d'information et en technologie de l'information, ainsi que des solutions de commerce électronique au Groupe Postes Canada et à ses clients, ainsi qu'à d'autres administrations postales dans le monde. La SCP en est l'actionnaire majoritaire avec 51 p. 100 des actions, et le Groupe CGI détient le reste.

- *Progistix Solutions inc.* est la plus grande entreprise de logistique impartie canadienne au Canada. Progistix conçoit et met en œuvre des solutions sur mesure en matière d'approvisionnement et de logistique.

- *Intelcom Courrier Canada inc.* est un chef de file dans l'industrie de la messagerie à l'échelle locale, régionale et nationale.

- *Postes Canada internationale limitée* commercialise les technologies, l'expertise et les procédés administratifs canadiens du domaine des postes sur le marché du service-conseil international. L'entreprise possède la totalité de Nieuwe Post Nederlandse Antillen N.V., qui exploite une concession postale et bancaire dans les Antilles néerlandaises.

Par ailleurs, la SCP en collaboration avec La Poste française, continue de développer et de commercialiser *PosteCS*[MC], un service de livraison protégé de documents et de courrier électronique par Internet qui permet aux entreprises de communiquer en ligne en toute confidentialité. Ce service permet la création d'applications sur mesure et l'intégration des applications et des systèmes du commerce électronique existants.

Enfin, en compagnie de 20 grandes administrations postales, la SCP est également actionnaire de l'International Post Corporation (IPC) située à Bruxelles, en Belgique. L'IPC a pour objectif de faire activement la promotion de la conception et de l'amélioration des services postaux internationaux.

B. Rappel historique d'une mutation

Le 14 avril 1981, la Chambre des communes du Canada a adopté la *Loi sur la Société canadienne des postes*, pour transformer le ministère des Postes en société d'État.

Aux yeux du gouvernement de l'époque, la transformation en profondeur de l'administration postale canadienne était devenue nécessaire en raison de la détérioration constante de la qualité des services postaux au cours des décennies précédant l'adoption de la *Loi*. En effet, de graves conflits entre le ministère des Postes et ses employés, qui se sont traduits à plusieurs reprises par des grèves paralysant les services postaux, ont compté parmi les éléments

qui ont contribué à la dégradation de la qualité des services offerts. Dans un contexte propice à l'organisation des travailleurs de la Fonction publique dans les années 1970, le syndicat des travailleurs de la poste a livré une lutte intense pour de meilleures conditions de travail dans un environnement alors perturbé par la mécanisation et l'automatisation du traitement du courrier. Les revendications des travailleurs, un grave déficit annuel qui a atteint les 600 millions de dollars en 1981 et un marché de plus en plus compétitif étaient autant de facteurs qui compliquaient l'administration du ministère des Postes.

Le gouvernement fédéral s'est d'abord donné pour priorité absolue d'accorder à la nouvelle administration postale l'autonomie nécessaire à la mise au point d'objectifs commerciaux permettant l'autofinancement de ses services au Canada, puis l'amélioration du service et des relations de travail. Le franchisage des comptoirs postaux, la privatisation d'autres services, la hausse des tarifs, la fermeture de bureaux de poste, surtout en milieu rural, l'exploitation et le développement technologique et, enfin, le contrôle de nouveaux marchés (p. ex. l'acquisition de la compagnie Purolator en 1993) sont au nombre des changements apportés qui ont permis d'atteindre ces nouveaux objectifs commerciaux. C'est ainsi qu'en 1989 la SCP a enregistré ses premiers profits depuis 1957.

C. Une société d'État rentable

Aujourd'hui, la SCP est une entreprise rentable, qui doit s'acquitter de son mandat principal sans aide publique, exception faite d'environ 60 millions de dollars par an pour la livraison du courrier parlementaire franc de port et les services pour les aveugles et les communautés du Grand Nord[8]. Compte tenu de la géographie du Canada et du fait que la SCP n'est pas engagée dans la vente de services financiers, cette autonomie mérite d'être soulignée. Encore aujourd'hui, plusieurs administrations postales dans le monde reçoivent de l'aide ou des avantages fiscaux de l'État[9] (p. ex. en Espagne, en France, au Japon, en Norvège) ou sont compensées financièrement pour le maintien d'un service postal universel non rentable (p. ex. au Royaume-Uni, en Suède).

---

(8) *Budget principal des dépenses 2005-2006*, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada. À cela s'ajoute un paiement de 150 millions de dollars pour la mise en œuvre du régime de pension de la SCP pendant la période de transition.

(9) Postal Services Commission, *Post Office Networks Abroad*, Londres, décembre 2003.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 2004, la SCP enregistrait des profits pour une dixième année consécutive. Le bénéfice net consolidé après impôts atteignait 147 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2004. Rappelons que la SCP est assujettie à l'impôt sur le revenu fédéral depuis 1994. La SCP paie aussi l'impôt provincial et l'impôt des grandes sociétés.

Graphique 1 : Société canadienne des postes
Bénéfice net (millions de dollars)

* Depuis le 1er janvier 2002, l'exercice financier est l'année civile.

Source : Société canadienne des postes.

En plus de payer des impôts à son actionnaire, la SCP lui verse un dividende. Ainsi, sur la base du rendement financier de l'exercice précédent, la SCP a déclaré et versé des dividendes de 63 et 59 millions de dollars au gouvernement du Canada en 2004 et 2005 respectivement.

D. Une entreprise à la croisée des chemins

La bonne performance de la SCP ne doit pas faire oublier que le passé n'est pas garant de l'avenir, ainsi que le rappelait John McCallum, le ministre responsable de la société d'État, lors du dépôt du rapport annuel 2004, qui faisait état d'une solide performance financière : « la Société aura de nombreux défis à relever dans les années à venir, et il est maintenant temps de se préparer à les affronter ».

Près de 25 ans après être devenue une société d'État, la SCP est, selon certains observateurs, mûre pour une nouvelle mutation[10]. Cette mutation s'impose pour les raisons suivantes :

1. Les produits électroniques de substitution

La perte continue de volumes de courrier est le problème le plus important qui menace la rentabilité future de la SCP dans le cadre de son modèle d'entreprise actuel. Les produits électroniques de substitution sont principalement à l'origine de la diminution des volumes de courrier traditionnels dans les pays industrialisés, et ce, à raison de 1 à 3 p. 100 par an. Le déclin des volumes de courrier est accéléré par la tendance grandissante à la consolidation de factures, méthode adoptée par des grandes entreprises et qui consiste pour deux divisions opérationnelles ou plus à combiner plusieurs factures en une seule, réduisant d'autant le nombre de leurs expéditions postales. Les avancées technologiques permettent un commerce électronique simplifié, plus sécuritaire et moins coûteux, tant pour l'émetteur de factures que pour le client. La SCP croit que plus de 75 p. 100 de l'information actuellement expédiée par courrier au Canada est maintenant offerte en ligne.

En réaction à cette évolution, plusieurs administrations postales se sont lancées dans les services postaux électroniques. À cet égard, la SCP croit que son service Postel peut fournir un important potentiel de croissance à mesure que les entreprises saisissent les occasions inhérentes en matière de diminution des coûts et d'amélioration de l'efficacité opérationnelle offertes par les communications électroniques.

En juillet 2004, Postel a fait l'acquisition du service Webdoxs, propulsant ainsi le marché du service de paiement et présentation électronique des factures au Canada grâce à une base comptant plus de 1,6 million d'utilisateurs inscrits. Cette acquisition a fait en sorte que les opérations électroniques offertes par le service Postel ont quadruplé mensuellement depuis le début de 2004. Par contre, les services postaux électroniques, malgré leur croissance, ne permettent pas de générer des revenus importants[11]. À preuve, les produits d'exploitation combinés du groupe composé de *Postel*, *Innovaposte* et *Postes Canada internationale ltée* ont

---

(10) Georges Clermont, « Competitive challenges: The new postal world », dans Sylvain Bacon et Michael S. Coughlin (dir.), *The Postal Project Volume 1: Pushing the Envelope: Achieving High Performance in a Competitive Postal Environment*, Montgomery Research et Accenture, mai 2004 (http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2445).

(11) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

atteint 192 millions de dollars en 2004, une baisse de 18 millions de dollars par rapport à 2003. Ce groupe a même enregistré une perte de huit millions de dollars en 2004. La SCP prévoit néanmoins que ce groupe de services novateurs atteindra le seuil de rentabilité d'ici 2007.

En 2004, cette composante de la SCP représentait donc moins de 3 p. 100 du produit d'exploitation consolidé comparativement à 46 p. 100 pour les services liés à la poste traditionnelle. Les services de colis et de messagerie, dont Purolator, et les services liés à la publicité (médiaposte) représentaient respectivement 32 et 11 p. 100 du produit d'exploitation de la SCP.

2. La concurrence nationale et internationale

L'autre grand défi que doit relever la SCP est celui de la mondialisation. Le marché international est aujourd'hui dominé par des entreprises au portefeuille de services diversifié, qui se distinguent par la forte influence qu'elles exercent sur le développement de la technologie, par la reconnaissance de leur marque – souvent la marque de référence dans leur secteur – et par leur capacité de tirer profit de l'envergure et de la densité des principaux marchés internationaux. Ces entreprises ont effectué des acquisitions, des regroupements et des alliances avec des firmes de services de messagerie, de livraison par voie aérienne, de logistique et de services de messagerie de surface en Asie, en Europe et en Amérique du Nord pour étendre leur envergure et leur portée. Leur objectif est de contrôler intégralement des réseaux internationaux, ce qui assurerait un contrôle de qualité de niveau supérieur de la réception du produit à sa livraison finale. Ce regroupement mondial de l'industrie pousse certaines administrations postales nationales au pied du mur au fur et à mesure que les grandes entreprises internationales d'expédition et de livraison réussissent à faire pression sur les tarifs et les services concurrentiels.

Le nouvel environnement international rend le secteur postal de plus en plus exigeant pour un exploitant national tel que la SCP, qui doit de surcroît batailler ferme avec une multitude d'entreprises à l'échelle locale ou régionale. Cette situation n'est pas sans rappeler celle du transport aérien, où les entreprises nationales sont entrées dans une phase de consolidation depuis maintenant plusieurs années, alors que simultanément les marchés les plus lucratifs sont pris d'assaut par des compagnies à bas tarifs ayant des structures plus légères.

Tout comme pour le transport aérien, certains prédisent par exemple, pour illustrer l'ampleur du phénomène à venir, que l'Union européenne pourrait ne compter que

quelques grandes entreprises de service postal dans quelques années. Sans aller aussi loin, Georges Clermont[12], ancien PDG de la SCP, rappelle que plusieurs administrations postales européennes ont déjà admis publiquement qu'il sera désormais difficile sinon impossible de fonctionner seul dans un marché aussi compétitif. Dans ce contexte, les administrations postales devront former des alliances ou faire des acquisitions[13]. Celles dont les statuts les y autorisent devront déterminer des perspectives de croissance au-delà de leur sphère d'activité traditionnelle et au-delà de leur territoire national. Cette croissance sera rendue nécessaire afin de générer ou d'attirer les capitaux requis pour procéder aux investissements permettant de demeurer compétitifs sur le plan des coûts et de la qualité du service.

Au Canada et aux États-Unis, parallèlement à la mondialisation, l'intégration continue du marché nord-américain augmente le besoin d'intervenants qui ont une portée internationale. Or, si la SCP possède une vaste gamme de services sur le plan du régime intérieur, sa portée internationale demeure limitée. Cette lacune contribue à la dépendance du Groupe à l'égard de ses concurrents pour la livraison à l'échelle internationale. De plus, quelques intervenants internationaux ont également fait d'importants investissements afin d'accroître leur présence au sein du marché de la vente au détail et en ligne et peuvent ainsi rejoindre le secteur des particuliers et des petites entreprises, qui est la source d'une partie importante des activités commerciales de la SCP.

Cela étant, il est clair que la SCP devra s'éloigner encore davantage du modèle de « monopole d'État confortable »[14], qui domine le marché national et qui peut s'appuyer sur la croissance démographique et économique pour justifier la présence d'un vaste réseau de comptoirs et de bureaux postaux et, par conséquent, des coûts fixes importants. Ainsi, plusieurs craignent qu'il soit bientôt impossible de garantir des services postaux universels abordables à moins que les administrations postales se donnent un mandat plus commercial et qu'elles puissent de plus en plus tirer profit de ces services concurrentiels.

---

(12) *Ibid.*

(13) Certaines grandes administrations postales européennes (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni), sont maintenant présentes sur le marché nord-américain, soit directement ou par l'intermédiaire de filiales ayant conclu des alliances stratégiques avec les grands logisticiens que sont UPS et Fedex, DHL et TNT.

(14) Sylvain Bacon et Michael S. Coughlin, « Achieving high performance in a competitive postal environment », dans Bacon et Coughlin (2004) (http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2443).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À ce sujet, la SCP fait preuve de réalisme concernant les défis qui l'attendent et réexamine actuellement sa stratégie de vente au détail afin de mieux définir et d'améliorer le niveau d'accessibilité des services auquel peuvent s'attendre les clients, tout en cherchant des façons de rendre le réseau de vente au détail plus efficace et plus rentable. Reste à savoir si une meilleure gestion des processus, des systèmes et des réseaux sans changement du modèle d'entreprise actuel suffira pour relever les défis à venir. Certains pensent que non. Pour survivre dans le monde de demain, les administrations postales devront se métamorphoser[15]. À cet égard, il n'est pas clair que les statuts actuels de la SCP lui donnent la latitude nécessaire pour faire les choix qui s'imposent afin d'exploiter des gisements de croissance (p. ex. les services financiers) au-delà de son secteur d'activité traditionnel (diversification) et au-delà des frontières nationales (mondialisation).

LA BANQUE POSTALE EN EUROPE : UNE IDÉE COMMUNE, DES EXPÉRIENCES NATIONALES DIVERSES

Les banques postales et leurs multiples variantes nationales[16] sont au cœur de la vie quotidienne de millions d'Européens qui leur font appel pour obtenir une panoplie de services depuis des décennies[17]. Pourtant, il s'agit d'une idée presque inconnue en Amérique du Nord, ou alors l'idée de s'appuyer sur un réseau de points de service exceptionnel sur le plan de la proximité pour associer et distribuer services financiers et services postaux ne s'est jamais réalisée pour des raisons historiques, sociologiques et économiques. En effet, en Amérique du Nord, les services postaux et les services financiers ont essentiellement évolué en parallèle.

---

(15) *Ibid.*

(16) Il ne s'agit pas exclusivement d'un phénomène européen, puisqu'il existe aussi des banques postales au Japon et en Nouvelle-Zélande, entre autres.

(17) En Europe, les services financiers postaux sont apparus à des dates variables. Si, en France, la création des premiers comptes *bancaires* pouvant être ouverts moyennant une somme relativement faible remonte à 1918, leur usage ne se généralisera qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La diffusion des chèques gratuits visait à favoriser la bancarisation de tous les Français, dont les habitudes de paiement seront durablement marquées par cette évolution. Au Royaume-Uni, le service de paiement postal, National Giro, est créé à la fin des années 1960, bien plus tardivement que la Caisse d'épargne postale (Post Office Saving Bank devenue National Savings), créée en 1861. Son équivalent néerlandais est créé en 1881, et le système postal de paiement et de transfert de fonds voit le jour en 1918. Pour l'Allemagne, l'entrée de la poste dans le secteur financier remonte à 1908, avec le lancement du premier service de paiement postal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'origine, l'activité financière des systèmes postaux européens se déployait dans deux domaines bien délimités[18] : la collecte des dépôts et les services de paiement. Il s'agissait d'offrir des services financiers simples à une clientèle modeste par le truchement d'un réseau de centres de proximité, c'est-à-dire situés dans la collectivité. En d'autres termes, les services financiers postaux devaient jouer, pour ainsi dire, le rôle de banque sociale. Cette fonction sociale des services financiers postaux s'affirmera progressivement au cours du XX^{e} siècle dans la plupart des pays[19].

Or, que ce soit la fourniture d'un service universel bancaire pour parer aux défaillances des banques traditionnelles ou la participation à l'aménagement du territoire, les missions confiées aux réseaux postaux, d'une manière institutionnalisée ou non, ont engendré, au fil des ans, de graves difficultés financières. Pour les administrations postales qui sont demeurées confinées exclusivement dans leur rôle historique, ces difficultés ont rapidement été exacerbées par un contexte de libéralisation qui a réduit les rentes monopolistiques des activités du courrier.

C'est ainsi que le mouvement de libéralisation du secteur postal, notamment des activités de courrier et de colis, a induit un regain d'intérêt pour les services financiers, dont la contribution à la pérennité du réseau postal est très significative. De ce fait, on assiste de plus en plus à un redéploiement des stratégies des acteurs de l'économie postale dans le domaine des services financiers suivant diverses modalités (partenariats, création de filiales, etc.). En quelques décennies, les banques postales européennes sont passées d'un statut d'institutions de dépôt et de paiement relativement passives à celui de distributeurs de produits financiers de premier plan. Par exemple, la Poste française tire aujourd'hui 23 p. 100 de son chiffre d'affaires de la vente de services financiers, contre 19 p. 100 pour son homologue allemande, la Deutsche Post World Net et sa filiale Postbank[20].

Malgré le cachet de modernité que l'intégration de la prestation de services postaux et financiers peut représenter pour l'observateur nord-américain, la banque postale n'est certes pas parvenue au terme de son évolution dans la plupart des pays européens. L'échéance de 2009 pour l'ouverture complète du marché postal européen, combinée à la consolidation du

---

(18) Adderrahim Doulazmi, « Les banques postales en Europe : vers la banalisation? », *Revue d'économie financière*, n° 78, mars 2005.

(19) Cette période coïncide avec le développement des caisses populaires et des credit unions au Canada.

(20) SCP (2005).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

secteur bancaire européen, crée une forte mouvance stratégique et un repositionnement continu des administrations et des banques postales européennes. Bien que le système soit en constante évolution, on peut distinguer deux grands modèles d'incursion des systèmes postaux dans le secteur des services financiers : le modèle bancaire et le modèle d'entreprise d'État. Chacun présente des caractéristiques qui pourraient être inspirantes pour la SCP, dans la mesure où celle-ci cherche à valoriser l'actif que constitue son réseau postal tout en diversifiant ses activités et son offre de produits.

Les prochaines sections présentent les deux grandes familles de banques postales en Europe en retraçant les trajectoires suivies par les services financiers postaux de quatre pays : Allemagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni. Si ces différentes trajectoires ont le même point de départ, à savoir la création de caisses d'épargne et de systèmes de paiement postaux, chacune d'elles traduit des choix stratégiques et institutionnels spécifiques qui trouvent leur cohérence dans l'histoire propre de chaque pays, affirmant du même coup la plausibilité d'une solution canadienne et la pertinence pour le Canada de considérer la possibilité de créer une banque postale afin d'offrir un nouveau souffle à son administration postale nationale.

A. Le modèle bancaire

1. Allemagne

Dans le paysage bancaire européen, la Postbank (banque postale) allemande est certainement celle qui constitue le modèle de banque postale le plus abouti. Elle est née en 1989 de la réforme de l'administration fédérale des postes et télécommunications qui a donné naissance à trois entreprises publiques : la Deutsche Post, la Deutsche Telekom et la Postbank. Six ans plus tard, elle a acquis le statut de banque à part entière et a bénéficié, grâce à un accord de coopération avec la Deutsche Post, de l'accès exclusif au réseau postal pour la distribution de ses produits. Cependant, des divergences se sont installées entre les deux parties concernant l'imputation des charges du réseau, ce qui a conduit la Deutsche Post à prendre le contrôle de la banque postale en 1999. Depuis, la Postbank est une société anonyme (c.-à-d. par actions) de droit privé, filiale de la Deutsche Post, dont elle avait été séparée à l'issue de la réorganisation de 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 2000, la Postbank a absorbé la banque DSL, devenant ainsi l'une des dix premières banques allemandes pour le total de bilan[21]. Sa part de marché estimée dans le secteur de la banque de détail était de 9 p. 100 en 2004. La Postbank est aussi la deuxième banque en Allemagne pour le nombre de ses entreprises clientes. Véritable banque généraliste, la Postbank offre à 12,2 millions de clients une gamme complète de services bancaires.

En tant que banque de détail, elle dispose du réseau le plus étendu en Allemagne avec 9 000 points de contact, soit dix fois plus que la Deutsche Bank, la première banque allemande. En outre, il existe un potentiel considérable pour l'élargissement de sa clientèle : en effet, 80 p. 100 des deux à trois millions de clients quotidiens des bureaux de poste ne sont pas clients de la Postbank. En somme, la banque postale allemande élabore une stratégie de banque universelle en se positionnant sur toute la gamme des métiers bancaires. La force de frappe que constitue le réseau postal combiné à une puissante image de marque font de Postbank un concurrent redoutable pour les banques commerciales allemandes, déjà en mauvaise posture à cause de la concurrence des caisses d'épargne et des banques régionales.

2. Pays-Bas

Les services financiers postaux néerlandais ont connu un mouvement précoce et complet qui a conduit à leur immersion totale dans un grand groupe de bancassurance. En effet, la Postbank (néerlandaise) est née de la fusion, en 1986, de la caisse d'épargne postale et du service de chèques postaux néerlandais. Elle a adopté un statut de société anonyme de droit privé avec l'État pour seul actionnaire. Toutefois, le développement de son activité était restreint par la loi : il lui était interdit d'établir des bureaux hors des Pays-Bas, d'offrir des prêts en devises étrangères, de vendre des fonds d'investissement ou de proposer des produits d'assurance.

En 1989, ces restrictions ont été levées par la fusion de la Postbank avec la NMB Bank, l'une des plus grandes banques commerciales néerlandaises. Leur complémentarité était presque parfaite : alors que la Postbank était forte sur le marché des particuliers, la NMB était bien implantée sur le marché des entreprises et était active à l'international. Un pas supplémentaire a été effectué en 1991 dans la perspective de l'instauration en 1993 du Marché unique européen : la NMB Postbank a fusionné avec le premier assureur néerlandais, Nationale

(21) Cotée en Bourse depuis juin 2004, la Postbank allemande affichait un actif total de 180 milliards d'euros au premier trimestre 2005 et avait généré 624 millions d'euros de profits avant impôts en 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Nederlanden, pour donner naissance au Groupe ING. Parallèlement, la part de l'État dans le capital du nouvel ensemble a été ramenée à moins de 1 p. 100.

Au sein du nouveau groupe, la marque Postbank a été conservée, et même promue, en raison de l'image de confiance qu'elle évoque pour les clients. La gamme des produits offerts a été étendue pour couvrir l'ensemble des métiers de banque de particuliers (comptes chèques, cartes de crédit, produits d'épargne, plans d'épargne-logement, crédit à la consommation, assurance-voyages et assurance-dommages, produits de retraite, conseils financiers, paiement de factures et d'impôts, formalités administratives diverses, etc.) et de banque d'entreprise (gestion de moyens de paiements, crédit d'investissement, crédits hypothécaires, crédit-bail, etc.).

Pour distribuer ses produits, la Postbank mise sur une stratégie très performante, qui lui assure la clientèle de près de 60 p. 100 des ménages néerlandais. Cette stratégie s'appuie en premier lieu sur le rapport contractuel que la Postbank a établi en 1991 avec le réseau des bureaux de poste, Postkantoren (une filiale à parts égales de la Postbank et de TPG, la poste néerlandaise), qui dessert 16 millions d'habitants et compte environ 2 000 points de contact, dont plus de 1 600 agences postales dans les épiceries et d'autres petits commerces. La Postbank s'est assuré l'exclusivité de l'accès à ce réseau – qui ne peut pas distribuer d'autres produits financiers – tout en conservant la faculté de recourir à d'autres canaux de distribution.

3. Royaume-Uni

L'évolution des services financiers postaux au Royaume-Uni est relativement récente. En effet, la création du service de chèques postaux – National Giro – date de 1968. L'objet de ce service était d'offrir à une clientèle à faible revenu un service similaire à celui des banques. Les débuts ont été difficiles, jusqu'au jour où le service s'est spécialisé principalement dans l'encaissement et la gestion des fonds déposés par le commerce de détail et est devenu, dans ce domaine, un chef de file sur le marché.

En 1979, le service prend le nom de Girobank et devient un établissement autonome au sein des services postaux. Rachetée par le groupe Alliance & Leicester en 1990, la Girobank n'a conservé que la clientèle des entreprises (commerce de détail essentiellement). La clientèle individuelle a été transférée à la division des services bancaires aux particuliers (Personal Financial Services) du groupe. Depuis 2003, les différentes banques commerciales appartenant au groupe ont été regroupées sous une marque unique, Alliance & Leicester

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commercial Bank. Celle-ci offre une gamme assez large de services aux entreprises : gestion d'espèces et de chèques, crédits commerciaux, paiement de factures, transactions internationales, comptes de dépôt, gestion d'actifs, etc. Le groupe continue à distribuer ses produits par l'intermédiaire du réseau Post Office, une filiale appartenant intégralement à la poste britannique – la Royal Mail –, qui compte près de 17 000 points de vente (dont 90 p. 100 sont des agences postales, le plus souvent des magasins) desservant 60 millions de Britanniques.

Dans le domaine des services financiers aux particuliers, le Post Office a aussi noué un partenariat avec la Bank of Ireland en créant, vers la fin de 2003, une société commune qui commercialise des prêts personnels, des comptes d'épargne, des cartes de crédit, de l'assurance, des crédits hypothécaires, etc., sous la marque Post Office. La distribution emprunte le réseau d'agences postales, ainsi que les canaux du téléphone et de l'Internet. Dans le crédit à la consommation, le Post Office vise une part de marché qui se situera entre 2,5 et 5 p. 100 d'ici quelques années. En ouvrant son réseau à des partenaires bancaires, la poste britannique adopte une approche nouvelle en matière d'offre de services financiers, une approche qui s'appuie sur la puissance de la marque Post Office et qui bénéficie de la grande étendue d'un réseau multiservices permettant d'atteindre une clientèle potentielle importante.

En plus des services traditionnels de courrier et des services financiers, le réseau Post Office propose une multitude de produits et de services : règlement des factures émises par les services publics et d'autres fournisseurs (eau, électricité, gaz, téléphone, etc.), perception des allocations familiales et des autres prestations sociales, et achat de cartes téléphoniques, de billets d'entrée à des parcs d'attractions et même de bouquets de fleurs et de chocolats. Le réseau fournit aussi de nombreux services administratifs de type public : réception des demandes de passeport et de permis de conduire, distribution des vignettes pour automobiles et redevances de la télévision.

B. Le modèle d'entreprise d'État : l'Italie

L'administration postale italienne (Poste Italiane) est le premier employeur d'Italie avec 151 000 employés et l'une des dix premières entreprises du pays sur le plan du chiffre d'affaires (neuf milliards d'euros en 2004). Elle a réalisé un bénéfice net consolidé de 236 millions d'euros en 2004, soit un troisième exercice financier positif consécutif.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Depuis 1998, l'administration postale italienne est une société anonyme dont l'État est le seul actionnaire. Aujourd'hui, les services financiers postaux, appelés Bancoposta depuis 2000, en sont une division et constituent une composante majeure de son chiffre d'affaires (44 p. 100 en 2004). Un projet initial plus ambitieux prévoyant la création d'une entité totalement séparée a été abandonné, du fait notamment de l'hostilité des syndicats et du milieu bancaire.

Le réseau postal italien compte près de 14 000 points de contact détenus en propre (par opposition aux agences postales) et concurrence efficacement les banques traditionnelles en proposant des services beaucoup moins coûteux. En quatre ans, plus de quatre millions d'Italiens ont ouvert un compte postal. La Bancoposta joue le rôle d'une banque transactionnelle (qui effectue des transactions pour ses clients, mais ne leur offre pas de conseils financiers), mais la gamme de produits offerts reste limitée et s'adresse aux particuliers et aux entreprises :

- banque de détail : comptes courants, cartes de crédit, transferts d'argent, produits d'épargne, assurance-vie, prêts personnels, prêts hypothécaires, banque en ligne;
- banque d'entreprise et d'institutions publiques : virements postaux, cartes de paiements.

L'offre de crédit se fait par l'entremise de partenariats. En effet, la Bancoposta a noué de nombreux partenariats non exclusifs avec des banques dont la plus importante est la Deutsche Bank Italia (dans le crédit à la consommation et le crédit immobilier). Elle coopère également avec le Crédit Suisse. Une commission versée par les partenaires pour la distribution de leurs produits est déterminée à l'avance et renégociée périodiquement.

Contrairement à d'autres administrations postales européennes, la Bancoposta a une clientèle jeune, dont 40 p. 100 se situe entre 17 et 35 ans, grâce notamment à une offre originale et peu onéreuse. Elle est devenue la première banque italienne pour la taille du réseau, la quatrième pour le nombre de comptes et la huitième pour les dépôts (212 milliards d'euros). Elle distribue également ses propres produits – les plus simples, épargne classique et moyens de paiement – et ceux d'autres banques pour les produits plus « évolués », tels que les crédits, les cartes bancaires et les assurances. Depuis 2001, elle est autorisée à intervenir dans le domaine des services d'investissement. Les avantages concurrentiels dont bénéficie la Bancoposta en termes de diffusion du réseau et de largeur de la base de clientèle font d'elle un acteur de poids dans le paysage bancaire italien, dont la consolidation est à peine entamée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'originalité de l'administration postale italienne tient au fait que parallèlement à l'offre de services financiers et postaux, elle devient peu à peu un acteur de premier plan dans la prestation de services gouvernementaux, avec l'objectif avoué d'aller plus loin que son homologue britannique. En effet, si le gouvernement italien veut développer ses services en ligne, il est aussi conscient de la nécessité de continuer d'offrir des services à la population au moyen des canaux plus traditionnels et, à cet égard, l'administration postale italienne et son réseau sont un partenaire idéal. En outre, comme le gouvernement italien cherche à impartir la prestation des services jugés non stratégiques afin de résorber son déficit budgétaire, l'administration postale italienne tente d'exploiter pleinement son potentiel de guichet unique et elle a fait des investissements technologiques majeurs et lancé plusieurs projets au cours des dernières années afin d'être en mesure d'offrir des services gouvernementaux (p. ex. passeports et autres documents officiels) en ligne et à moindre coût.

Bref, la prestation en sous-traitance des services gouvernementaux offre aux administrations postales une occasion unique de se réinventer et de miser sur plusieurs atouts qui leur permettront de répondre aux besoins et aux exigences multiples de la prestation moderne de services au public (qualité du service, présence sur le territoire, communications sécurisées, services multicanaux, etc.), qu'il soit consommateur, citoyen ou entreprise.

REDÉFINIR LE MANDAT DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

Cette section s'intéresse à deux grands thèmes centraux dans la perspective d'une redéfinition de la mission de la SCP qui lui conférerait un mandat socioéconomique combinant l'offre de services financiers et la prestation de certains services publics – à titre de partenaire majeur de l'initiative Service Canada par exemple.

A. Mandat social : valoriser un réseau unique pour servir les citoyens

À un moment où les institutions politiques et les gouvernements doivent composer avec un certain cynisme de la part de larges segments de la population, l'État doit aujourd'hui trouver les moyens de se rapprocher des citoyens afin de mieux répondre à leurs attentes complexes dans une société où la performance et l'efficacité tendent à devenir les critères prépondérants de toute forme d'action. La progression incessante de la qualité des

services privés pousse les services publics à chercher une façon plus souple, plus adaptée et plus modulable d'offrir leurs prestations.

Or, dans la mesure où la proximité est une valeur d'avenir sur le plan de la qualité des services, le réseau postal de bureaux et de comptoirs est un actif extraordinaire qui pourrait offrir aux Canadiens les services qu'ils attendent, à condition qu'il puisse évoluer en fonction de leurs habitudes de travail, de loisirs et d'achats, qui changent considérablement. En effet, à l'heure actuelle, celle du « tout à l'électronique » (courrier, paiements et transactions financières), certains remettent en question l'utilité de conserver un vaste réseau de points de vente de services postaux dont la rentabilité est minée par le coût d'exploitation de certaines succursales dans les zones à faible densité démographique. Plusieurs diront d'emblée que le réseau des bureaux et comptoirs postaux est démodé.

Cela étant dit, les services au comptoir auront toujours leurs adeptes et continueront de jouer un rôle complémentaire, parfois irremplaçable, par rapport à la prestation électronique des services. Au cours des audiences du Comité sénatorial des banques et du commerce, qui s'est penché sur la pertinence des fusions bancaires en 2002, certains clients de services financiers ont expliqué au Comité qu'il conviendrait, dans le cadre de tout projet de fusion, de tenir compte de l'accès des résidents de toutes les régions du Canada à une gamme de services et de fournisseurs de services. Ils ont affirmé qu'il fallait sauvegarder la commodité et la qualité des services, ainsi que le caractère concurrentiel des prix, et ils ont rappelé que la commodité des services bancaires électroniques comporte des frais supplémentaires et que ces services ne sauraient remplacer complètement l'interaction personnelle au comptoir[22].

Par ailleurs, selon le Conseil canadien du commerce de détail :

> les détaillants sont des usagers réguliers et importants des services bancaires locaux [...] Ils sont indispensables aux opérations quotidiennes d'une entreprise de vente au détail [...] Dans les petites collectivités, la perte d'une succursale locale contraindrait les détaillants à parcourir des distances appréciables pour obtenir des services financiers qui ne peuvent être fournis qu'en personne [...][23]

---

(22) Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Concurrence et intérêt public : les fusions de grandes banques au Canada*, Sixième rapport, décembre 2002 (http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/bank-f/rep-f/rep06dec02-f.htm#Composition%20du%20Comité).

(23) *Ibid.*

Ainsi, ce qui peut être aujourd'hui un coût pour certains pourrait demain devenir un atout[24]. Sur le modèle de certains pays européens, le réseau postal canadien pourrait finir par constituer l'ossature physique d'un réseau de « guichets uniques multicanaux », car il est sans conteste le mieux situé pour développer à l'échelon local l'offre de services d'utilité publique, particulièrement en milieu rural et dans les banlieues, où la présence des administrations et des services publics est insuffisante[25].

Rappelons qu'en 1999, lors du lancement du projet pilote de l'initiative Service Canada, 156 centres d'accès satellites[26] ont été installés avec un certain succès dans des bureaux de poste[27]. Cependant, cette collaboration a pris fin en janvier 2004[28]. Et maintenant que le gouvernement fédéral vient de relancer sur une grande échelle l'initiative Service Canada dans le budget 2005, il conviendrait sans aucun doute de considérer de nouveau la place et le rôle que pourrait occuper le réseau postal dans la prestation de services publics, notamment de services transactionnels. En effet, puisqu'un des objectifs de l'initiative Service Canada est de générer des économies pour l'État, il serait contre-productif de chercher à construire un réseau parallèle.

---

(24) À travers le monde, les administrations postales s'appuient sur un réseau de bureaux et de comptoirs d'une étendue qui est sans commune mesure avec ceux des institutions financières.

(25) La SCP possède toujours le plus vaste réseau de vente au détail au Canada, soit quelque 6 700 comptoirs postaux offrant une gamme complète de services et 16 700 détaillants de timbres-poste. Les documents et les colis sont traités dans 23 établissements de tri urbains et environ 500 postes de facteurs, utilisant à peu près 6 800 véhicules pour effectuer des livraisons à environ 13,8 millions d'adresses commerciales et résidentielles au Canada. Ce vaste réseau de vente au détail et de livraison donne accès à de nombreux produits et services relatifs à la poste, à la vente au détail, aux finances et au gouvernement. (SCP (2005), p. 31).

(26) Les *centres d'accès satellites* proposent des ordinateurs branchés à l'Internet ainsi qu'un nombre restreint de publications et de formulaires en demande. Les membres du personnel offrent leur aide aux clients selon leur disponibilité.

(27) Service Canada, *Rapport annuel 2002-2003*.

(28) L'initiative Service Canada visait à offrir aux Canadiens un guichet unique (en personne, par téléphone et par Internet) pour les services du gouvernement fédéral. Un réseau de 156 centres d'accès satellites de la SCP a été mis en place grâce aux investissements consentis par le Programme d'accès communautaire d'Industrie Canada pour 124 sites, de même qu'aux contributions du Secrétariat rural pour 20 sites ruraux et aux investissements initiaux du Secrétariat du Conseil du trésor dans 12 sites ruraux. Le protocole d'entente de deux ans entre Développement des ressources humaines Canada et la SCP pour le réseau des 156 centres d'accès satellites a pris fin le 31 décembre 2003. Après avoir examiné la répartition des points de service fédéraux et des sites du Programme d'accès communautaire par rapport à la population du Canada et avoir également étudié la demande de services assistés de la part des clients dans tout le réseau de Service Canada, les partenaires de l'initiative ont convenu en janvier 2004 de retirer leurs services des 156 centres de la SCP.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Un contrepoids face à la perspective des fusions bancaires?

Si elle ne manquerait pas de constituer un défi de taille du point de vue politique, économique et juridique pour le gouvernement canadien, la transformation de la SCP en une banque postale offrant un éventail de services financiers plus ou moins vaste en fonction de la volonté des autorités publiques susciterait de fortes réactions dans les milieux financiers canadiens, qui brandiraient rapidement l'argument de la concurrence déloyale.

Il faut se rappeler les vives réactions des entreprises de livraison de courrier lorsque la SCP a fait l'acquisition de Purolator en 1993. La SCP a immédiatement été accusée d'utiliser sa position monopolistique dans le domaine de la poste aux lettres pour subventionner ses activités concurrentielles. Depuis, des mesures de surveillance ont été mises en place afin de faire en sorte qu'elle ne procède pas à l'interfinancement de son groupe de services concurrentiels ou de tout autre regroupement par marché des services concurrentiels au moyen de revenus protégés par un privilège exclusif.

Quoiqu'il en soit, l'irruption d'un nouvel acteur de poids sur le marché des services financiers aux particuliers, aux entreprises ou aux deux pourrait être vue comme une source de désordre contraire à l'intérêt des institutions financières établies. Certains pourraient considérer une telle initiative comme une mauvaise politique économique dans la mesure où elle ne répond pas aux besoins de l'industrie canadienne, qui milite pour une plus grande consolidation (fusions bancaires) afin de mieux soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux et non pour une fragmentation accrue dans le secteur de la banque de détail, qui affaiblirait les acteurs déjà présents sur le marché. L'argument selon lequel les Canadiens doivent avoir accès à tous les services financiers voulus, sans que l'État doive intervenir en créant une nouvelle entité concurrentielle, pourrait lui aussi être avancé. Enfin, toutes choses étant égales par ailleurs, plusieurs pourraient se demander ce que l'État, seul actionnaire de la SCP, vient faire dans l'industrie des services financiers, allant ainsi à l'encontre d'une tradition canadienne qui, contrairement à celle de certains pays européens, est peu familière avec les banques publiques.

Cependant, l'industrie devrait, avant de s'opposer à ce nouveau rôle de la SCP, attendre de connaître la forme juridique de la nouvelle entité (division intégrée à la SCP, filiale ou entité totalement indépendante), ses prérogatives et ses fonctions en matière de vente de services financiers (producteur de services financiers ou simplement distributeur avec une dissociation entre l'ingénierie des produits et leur commercialisation).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il est clair cependant, que peu importe le modèle choisi, la taille du réseau postal demeurera un enjeu, comme il l'a été et l'est toujours dans la plupart des pays européens. Ainsi, en Allemagne, la Postbank dispose d'un accès à un réseau de 9 000 points de contact, soit 10 fois plus que la Deutsche Bank. De même, le réseau britannique du Post Office compte près de 17 000 points de contacts, soit plus que les quatre premières banques réunies. Même constat en France et en Italie, où la ramification du réseau postal constitue un atout considérable dans les stratégies des acteurs postaux sur les marchés bancaires de détail. Par conséquent, le problème de l'exclusivité d'accès au réseau postal se poserait rapidement : la nouvelle banque postale, quels que soient sa forme juridique et son degré d'intégration à l'opérateur postal, serait-elle la seule à pouvoir distribuer ses produits au moyen du réseau ou ce dernier serait-il à la disposition des autres institutions financières?

Les objections de l'industrie au sujet de la légitimité et de la pertinence de la création d'une banque postale pourraient cependant devenir moins fortes si le gouvernement fédéral ouvrait la voie aux fusions bancaires dans les prochaines années. Cette situation changerait alors complètement la donne au niveau de l'offre de services financiers. La nouvelle banque postale pourrait alors prendre le relais dans les marchés délaissés par les nouvelles banques fusionnées et ainsi assurer une certaine forme de concurrence, notamment dans les régions rurales. De fait, dans ce milieu, mais non exclusivement, la venue d'une banque postale pourrait aussi venir bonifier l'offre de services financiers dans des marchés aujourd'hui largement dominés par les caisses populaires et les credit unions.

CONCLUSION : UNE BANQUE POSTALE, POURQUOI ET COMMENT?

Le Canada a-t-il besoin d'une autre banque? Le Canada n'est pas « sous-bancarisé » et si les grandes institutions financières canadiennes ne répondaient pas aux attentes des consommateurs, il y a bien longtemps que des établissements étrangers leur auraient enlevé des parts de marché[29].

---

(29) À cet égard, la Banque ING Direct a franchi en 2004, la barre des 15 milliards de dollars en dépôts de particuliers au Canada. La plus grande banque virtuelle au pays, reconnue pour ses comptes d'épargne à taux d'intérêt plus élevés que ceux de la concurrence, a ainsi réussi à dépasser la Banque Laurentienne et à rejoindre HSBC au chapitre des dépôts des particuliers, et ce, en l'espace de huit ans.

En fait dans le contexte actuel, la pertinence de la création d'une banque postale au Canada en prenant pour fondation le réseau de la SCP ne se justifie pas au premier chef par la nécessité de modifier le paysage bancaire. Elle découle plutôt de la nécessité grandissante de donner un nouveau souffle à la SCP pour que celle-ci puisse mieux faire face à la mondialisation et garantir le service postal universel, auquel se rattache un mandat social bien réel, même s'il n'est pas officiel, notamment en milieu rural. Avec la perspective d'une intensification de la mondialisation et des changements technologiques, la SCP risque la stagnation voire une situation financière difficile.

Comme l'affirment deux consultants-experts[30], les administrations postales d'aujourd'hui peuvent soit faire naufrage en continuant de se plaindre de la réduction du volume des lettres postées et de la substitution électronique dans un monde qui évolue rapidement sur le plan technologique, soit profiter du courant pour maîtriser les nouvelles technologies, nouer de nouveaux partenariats et adopter de nouvelles façons de faire pour créer de nouveaux produits et services qui les aideront à devenir plus performantes et plus prospères. Dans cette optique, la voie des services financiers apparaît comme le chemin naturel pour assurer la viabilité du réseau postal canadien.

Par conséquent, il semble qu'il faille donner à la SCP les moyens de ses ambitions. Le développement de services financiers[31] constitue certes une option controversée, comme nous l'avons vu plus tôt. Qui plus est, on ne s'improvise pas banquier, et même si l'offre de produits financiers par la SCP ne devait se faire que par le truchement de partenariats avec des institutions financières établies, il s'agit d'un métier complexe qui évolue de plus en plus vers le service-conseil et qui nécessite des compétences particulières en matière de ressources humaines. Pourtant, d'autres ont relevé le défi avec brio.

L'option consistant à faire de la SCP un mandataire pour la prestation de services gouvernementaux, comme au Royaume-Uni ou, encore davantage, en Italie, pourrait être tout aussi controversée, compte tenu de la réaction prévisible des syndicats de la fonction publique, mais aussi beaucoup moins lucrative pour la SCP. Cependant, dans le contexte canadien actuel, il s'agit de l'option la plus vraisemblable à court terme. Elle permettrait sûrement d'alléger les

---

(30) Elina Piispanen et Jérôme Vercamear, « Innovation in products and services », dans Bacon et Coughlin (2004) (http://www.postalproject.com/documents.asp?d_ID=2470).

(31) La SCP offre déjà des services de bureau de change pour les principales monnaies étrangères.

coûts associés au maintien du service postal universel, mais ne serait que peu utile pour relever les défis de la mondialisation et du changement technologique.

On peut conclure en disant que, mis à part le statu quo, qui n'est pas une option d'avenir pour la SCP, toutes les autres options restent sur la table[32]. Il faudrait pour cela que la SCP conçoive un plan d'affaires qui soit porteur et que le gouvernement fédéral lui donne son appui par l'entremise d'un cadre législatif approprié, comme il l'a fait il y a 25 ans.

(32) Plusieurs n'ont d'ailleurs pas été évoquées dans le présent document. Par exemple, on pourrait imaginer que la SCP achète une banque canadienne, distribue les produits d'une grande banque étrangère ou établisse une alliance avec le US Postal Service afin de créer un géant postal nord-américain.